

**ENAN  
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



## Projetos sociais-empresariais na periferia de São Paulo: notas sobre neoliberalismo, Estado e gestão territorial

Magaly Marques Pulhez – Instituto das Cidades / Universidade Federal de São Paulo

Patrícia Laczynski – Instituto das Cidades / Universidade Federal de São Paulo

### Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

**Resumo.** *Esse trabalho busca o nexo que entrelaça, em perspectiva multiescalar, o processo de neoliberalização do Estado e a privatização da gestão social dos territórios, através da análise de projetos sociais convertidos à lógica empresarial, multiplicados nas periferias contemporâneas. Como objeto de estudo, destacamos um projeto em especial – um viveiro comunitário na periferia da metrópole de São Paulo, organizado e gerido por mulheres migrantes nordestinas. Nascido na esteira de um programa integrado de urbanização implementado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) no início dos anos 2000, o projeto segue em curso desde então, expressando-se como forma vital de empresarialidade popular ao mesmo tempo em que se caracteriza como um tentáculo enfraquecido do Estado no território, desafiando os conteúdos da política pública ali realizada de modo ainda fragmentado e insuficiente. A presença-ausência do Estado é um conceito desenvolvido nesse trabalho que procura contribuir para o entendimento de como atuam as políticas públicas voltadas para a gestão da pobreza no capitalismo neoliberal dos dias atuais, à luz dos conteúdos políticos, sociais e culturais que caracterizam o neoliberalismo como doutrina, com impactos importantes sobre os modos de se produzir espaço e reproduzir a vida.*

*Palavras-chave.* Projetos sociais-empresariais; Estado; neoliberalismo; gestão territorial; periferia.

### Social-business projects on the periphery of São Paulo: notes on neoliberalism, State and territorial management

**Abstract.** *This article seeks the nexus, in a multiscale perspective, between the neoliberalization of the State and the privatization of the social management of territories, through the analysis of social projects converted to business logic, multiplied in contemporary peripheries. As an object of study, we highlight one project in particular – a community nursery garden on the periphery of the metropolis of São Paulo, managed by northeastern migrant women. Linked to an integrated urbanization program implemented by the Housing and Urban Development Company (CDHU) in the early 2000s, the project has been ongoing ever since, expressing itself as a vital form of popular entrepreneurship at the same time that it is characterized as a weakened tentacle of the State in the territory, challenging the contents of the public policy carried out there in a still fragmented and insufficient way. The presence-absence of the State is a concept developed in this work that seeks to contribute to the understanding how public policies aimed at the management of poverty act in neoliberal capitalism, considering the political, social and*

*cultural contents that characterize neoliberalism as a doctrine, with important impacts on the ways of producing space and reproducing life.*

*Keywords: Social-business projects; State; neoliberalism; territorial management; periphery.*

## **Proyectos socioempresariales en la periferia de São Paulo: apuntes sobre neoliberalismo, Estado y gestión territorial**

**Resumen.** *Este trabajo busca el nexo que entrelaza, en una perspectiva multiescala, el proceso de neoliberalización del Estado y la privatización de la gestión social de los territorios, a través del análisis de proyectos sociales convertidos a la lógica empresarial, multiplicados en las periferias contemporáneas. Como objeto de estudio, destacamos un proyecto en particular: una huerta comunitaria en la periferia de la metrópolis de São Paulo, organizada y administrada por mujeres migrantes del noreste. Conectado a un programa de urbanización integral implementado por la Compañía de Vivienda y Desarrollo Urbano (CDHU) a principios de la década de 2000, el proyecto está en curso desde entonces, expresándose como una forma vital de empresarialidad popular al mismo tiempo que se caracteriza como un debilitado tentáculo del Estado en el territorio, cuestionando los contenidos de la política pública allí ejecutada de manera aún fragmentada e insuficiente. La presencia-ausencia del Estado es un concepto desarrollado en este trabajo que busca contribuir a la comprensión de cómo actúan las políticas públicas dirigidas a la gestión de la pobreza en el capitalismo neoliberal, a la luz de los contenidos políticos, sociales y culturales que caracterizan al neoliberalismo como doctrina, con impactos importantes en las formas de producir el espacio y reproducir la vida.*

*Palabras clave: Proyectos socioempresariales; Estado; neoliberalismo; gestión territorial; periferia.*

### **1. Introdução**

Leituras correntes sobre o neoliberalismo tenderam, em análises macroestruturais, a tratá-lo essencialmente como uma espécie de reconfiguração econômica no curso histórico do capitalismo, com implicações, nos últimos 40 anos, que incidiram (e seguem incidindo) em experimentações de reestruturação estatal, privatizações, liberalização dos fluxos de capital e austeridade fiscal, além das alterações nas relações entre capital e trabalho, do aumento das terceirizações, da derrocada de políticas de proteção social e de um ambiente regulatório deteriorado em benefício do livre-mercado, dos interesses das grandes corporações e do capital financeiro (HARVEY, 2008; KLEIN, 2008).

Em sobrevôo analítico, de fato há que se registrar a centralidade das medidas gerenciais de ajuste imputadas à escala governativa, que reprogramaram o Estado a partir da tríade privatização-liberalização-desregulação. Objetivamente, o que se viu desenrolar em escala mundial a partir da década de 1970, e no Brasil especialmente a partir de 1990, foi a transferência da execução de serviços públicos e de políticas sociais aos setores privados, o governo direto transformando-se em governo indireto, baseado na descentralização e regionalização administrativas, delegação de responsabilidade pela prestação de serviços a organizações “não estatais” (ou de fato privadas), com ou sem fins lucrativos, e terceirização a partir de licitações privatizantes desenhadas de modo a suprir, como nas palavras de Paulo Arantes (2000), “todas as funções nas quais [o Estado] não demonstra dispor de uma vantagem comparativa relevante”, optando, portanto, por abrir mão da execução não mercantilizada de suas atribuições.

O texto do autor, escrito no justo momento da virada de página entre o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, nos pontua uma série de aspectos de época que não somente ecoam em sua mais alarmante atualidade, como nos permitem refletir sobre o avanço neoliberal das últimas duas décadas naquilo que

especialmente nos parece relevante para a reflexão que aqui pretendemos construir: a normalização de um modo de governar que torna opaca a necessária distinção (de sentido político) entre o social e o econômico. Em outras palavras, privatizar o social, de tal maneira que passe a ser gerido e administrado como negócio e mercadoria no varejo, foi e é parte estruturante das diferentes rodadas de neoliberalização pelas quais temos passado desde a redemocratização, num movimento que tem o Estado como protagonista.

Grosso modo, Paulo Arantes (2000) vai à expansão das Organizações Não Governamentais (ONGs) dos anos 1990 para argumentar que, num “mundo inteiramente racionalizado pela economia monetária”, a lógica empresarial de gestão social não apenas se legitima como nova experiência estatal de governar os territórios de pobreza e privação, como, de resto, passa a esvaziar os conteúdos das disputas políticas no “tabuleiro ideológico” que historicamente coloca (ou colocaria) conservadores e progressistas frente a frente. Arantes sustenta a ideia de que a batalha interpretativa do significado de certas palavras seria a prova dos nove de tal “convergência antagônica”. Há, segundo ele, uma espécie de “implosão semântica” do léxico dos direitos, da cidadania, da participação social, que rapidamente se associam à gramática empresarial das parcerias, do público-alvo, da filantropia, etc.

Desde a escrita deste texto fundamental, mais de 20 anos se passaram e seria de uma incorreção perigosa resumir a experiência vivida nesse período a mero continuísmo da ordem neoliberal estatal iniciada nos governos Collor e FHC (SINGER, 2012). Voltaremos a este ponto ao longo das discussões que faremos no decorrer do artigo, no sentido justamente de conectar análises que nos podem fornecer chaves de leitura sobre um processo que, ao nosso ver, se potencializa e se radicaliza. Parece-nos que, a despeito da onda progressista dos anos 2000 que, na América Latina, testou políticas distributivas para o desenvolvimento social de maneira bem sucedida, com impactos substanciais sobre a microescala dos territórios, no limite, sob a égide de um Estado convertido à lógica do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005), as políticas sociais (ao menos em parte) passam a operar como uma espécie de tecnologia de gestão neoliberal dos territórios da pobreza, funcionando através de projetos sociais privatizados – nomeados aqui como *projetos sociais-empresariais* –, que inclusive podem prescindir do financiamento e da administração pública.

Como recurso teórico-metodológico, no sentido de aprofundar esta reflexão, focalizamos as periferias e quebradas contemporâneas, onde gritam as contradições da produção do espaço capitalista, e nos perguntamos sobre como, em perspectiva multiescalar, a neoliberalização impacta o Estado mas também os territórios, num movimento circular, com desdobramentos que ainda merecem ser devidamente mapeados e analisados. Para isso, lançamos mão de dados coletados em pesquisa de campo, de cunho etnográfico, iniciada ainda durante a pandemia, em 2021, no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste da cidade de São Paulo. Nossa porta de entrada são os projetos sociais-empresariais ali operados de forma experimental, como desdobramento de ações estatais, mas sob o comando e execução de coletivos, associações e ONGs locais. Tratam-se de iniciativas que se localizam na fronteira tênue entre a assistência social estatal e o empreendedorismo social privado cada vez mais presente nas periferias de hoje. Atravessados pela narrativa neoliberal-empresarial dos “negócios”, parece-nos que tais projetos são uma espécie de *nova figuração do Estado* no território, sobretudo porque operam em sua *presença-ausência*, como tentaremos argumentar.

Como objeto de estudo, destacamos um projeto em especial – um viveiro comunitário na periferia da metrópole de São Paulo, organizado e gerido por mulheres migrantes nordestinas. Nascido na esteira das obras de urbanização do bairro onde se localiza, implementadas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), o projeto do viveiro segue em curso desde o início dos anos 2000, expressando-se como forma vital de empresarialidade popular (GAGO, 2019) ao mesmo tempo em que se caracteriza como um tentáculo enfraquecido do Estado no território, desafiando os conteúdos da política pública ali realizada de modo ainda fragmentado e insuficiente.

Tendo este conjunto de questões como horizonte de discussão, o objetivo do artigo é apresentar, portanto, este caso situado em região de periferia urbana, onde a *presença-ausência* do Estado vem desencadeando, em escala cada vez mais significativa, um processo de empresariamento dos projetos sociais. E, certamente, esse processo não diz respeito somente à organização e à gestão das ações, mas ao próprio modo de pensar e agir dos sujeitos. A ênfase em “criar uma empresa” para firmar parcerias e contratos, o sentido valoroso da palavra *negócio* que aparece nas falas de algumas pessoas do bairro, a visibilidade que a mídia proporciona às iniciativas da sociedade civil, a desconfiança em relação ao Estado, em especial aos políticos, vão consolidando uma escolha pela lógica privada de gerir os projetos sociais (em especial na busca pela geração de renda) e o próprio território, que encontra nos vácuos da política pública o meio privilegiado para legitimar-se.

Para além desta introdução, o texto está estruturado em outras três seções. A primeira discute, do ponto de vista teórico, os nexos estabelecidos entre a doutrina neoliberal, a reestruturação do Estado e a privatização da gestão social dos territórios. A segunda seção aprofunda os marcos desse processo de privatização da gestão socioterritorial e cruza leituras multiescalares para tecer entrelaçamentos entre ações estatais e transformações sociais e políticas nos territórios periféricos. A terceira parte apresenta um estudo de caso na periferia da metrópole de São Paulo, aprofundando a observação situada dos processos tratados nas seções anteriores. Nas notas finais, procuramos brevemente refletir sobre os desafios que se colocam diante da presença-ausência do Estado nos territórios e seu papel (sempre ambíguo) como agente da transformação social.

O debate que apresentamos está em construção<sup>1</sup> e os questionamentos que nos colocamos dialogam com a aposta de se pensar, nas brechas da neoliberalização, em como construir alternativas a partir das lógicas do próprio território, imaginando novos conteúdos possíveis para as políticas públicas e para as ações estratégicas do Estado que ali são operadas. Para isso, entendemos que, antes de mais nada, é preciso tomar conhecimento da dimensão dos desafios que se impõe, levando em conta que se tratam de processos vivos, em curso, e que, por isso mesmo, podem ser (e estão sendo) disputados e contestados, permanentemente.

## **2. Neoliberalismo, Estado e gestão social dos territórios: questões de síntese**

Para que possamos construir o nexo que entrelaça, em perspectiva multiescalar, o processo de neoliberalização do Estado, a privatização da gestão social dos territórios e os impactos propriamente urbanos desse movimento, nos parece necessário voltar alguns pontos teórico-analíticos que permitam ampliar o entendimento sobre os variados aspectos que caracterizam aquilo que genericamente chamamos de *neoliberalismo*.

De antemão, para além das dinâmicas de reconfiguração econômica já descritas na introdução, optamos por caracterizar o neoliberalismo como *doutrina*, identificando-o também como uma espécie de “modalidade de discurso”, tornada hegemônica desde os anos 1980, e que passou a

---

<sup>1</sup> Trata-se de um estudo atrelado a um projeto de pesquisa e extensão iniciado em 2021, no âmbito de uma universidade federal paulista, que tem o objetivo de avançar na produção de conhecimento sobre como o neoliberalismo, em sua heterogeneidade e polimorfismo (GAGO, 2019), se traduz nas práticas concretas e cotidianas do espaço periférico e nas narrativas ideologicamente construídas e capilarizadas. Realizamos leituras situadas, de corte etnográfico, das relações (econômicas, sociais, culturais e políticas) que se dão entre moradores periféricos e agentes públicos e privados (Estado, fundações, ONGs, igrejas) a partir de projetos sociais-empresariais operados por esses diferentes agentes como tecnologia de gestão da pobreza em um bairro da Zona Leste da cidade de São Paulo, buscando esquadrihar os conteúdos propriamente urbanos do projeto neoliberal nas periferias – um projeto territorialmente enraizado e subjetivamente fortalecido (GAGO, 2019), e que, sob nosso ponto de vista, vem transformando os modos de se produzir o espaço e de se reproduzir a vida no século XXI.

afetar amplamente os modos de pensamento, incorporando-se às maneiras cotidianas de se interpretar, viver e compreender o mundo (HARVEY, 2008).

Autores como Brown (2018), Dardot & Laval (2013), Gago (2019) e Nunes (2022) apontam, nessa perspectiva, que o neoliberalismo deve ser tratado como *racionalidade política*, na medida em que produz uma *nova subjetividade*, baseada numa espécie de generalização da *forma-empresa* no interior do corpo social, de tal modo que atividades, coisas, objetos e sujeitos não econômicos, ou mesmo extra-econômicos, se convertem em econômicos.

Nesse processo, as relações entre Estado, finanças e capital corporativo se estreitam e os *cidadãos* e *trabalhadores* são transformados em *consumidores* e em *empreendedores*. Em nome de um projeto geral de crescimento econômico, esses cidadãos-consumidores são configurados como agentes *responsáveis* e *culpabilizáveis* por suas vidas e pela vida da nação (BROWN, 2018). A essa “responsabilização” e ao “sacrifício compartilhado” em nome da saúde e da sobrevivência do todo (BROWN, 2018), podemos correlacionar, concretamente, os processos multi e transescalares de privatização, mercantilização e financeirização que são a marca dos ajustes e reestruturações econômicas associadas ao desmonte das políticas públicas e que se apresentam como única alternativa à crise.

O Estado, portanto, na perspectiva do ajuste, passa a operar através da tríade já descrita: privatização-liberalização-desregulação. Os serviços públicos são transferidos para setores privados, mas sujeitos a regras e controle de agências reguladoras criadas especialmente para esse fim. Nessa perspectiva, autores como Levi-Faur (2005) argumentaram que a recomposição entre Estado e mercado na produção e na regulação da economia e na oferta de serviços nos teria legado não “menos Estado”, ou um “Estado mínimo”, mas um Estado *diferente* no desempenho de suas responsabilidades e em seu papel regulador, inaugurando uma etapa a que nomeou de “capitalismo regulatório”. Já Harvey (2008) e Wacquant (2012) aprofundaram a leitura dessa reestruturação refletindo a respeito dos desdobramentos propriamente *espoliativos* da defesa incontestada dos direitos individuais e da propriedade privada, com consequências para o controle violento das populações pauperizadas. Passa a ser papel do Estado, nessa nova realidade, garantir a qualidade e a integridade do dinheiro. Além disso, deve estabelecer também estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais e, se necessário, o uso da força para garantia dos direitos de propriedades individuais e do funcionamento pleno e apropriado dos mercados (HARVEY, 2008)<sup>2</sup>.

Ao olharmos para sua incidência como *racionalidade*, portanto, entendemos que o projeto neoliberal produz novidades em termos *regulatórios*, recaindo sobre capacidades governativas e padrões de governança, certamente; mas, mais do que isso, produz também novos regimes *normativos*<sup>3</sup> que incidem diretamente sobre as transformações do espaço e, conseqüentemente, sobre a (gestão da) vida cotidiana da população das periferias urbanas. Isso implica ressaltar as novas posições ocupadas por agentes que passam a figurar como *paraestatais*, sobretudo nos modos de gerir a pobreza em territórios populares – caso das igrejas (sobretudo as neopentecostais), de agentes privados (e muitas vezes militarizados) de controle territorial, ONGs, empreendedores sociais populares, coletivos, associações; uma extensa gama de agremiações reprogramadas, em modelagem empresarial, para servir como Estado, mas

---

<sup>2</sup> Segundo Lóic Wacquant (2012), se por um lado, o “Estado centauro” privilegia o topo da sociedade a partir de uma política econômica baseada no livre mercado e livre comércio, por outro, deve controlar sua base a partir de políticas de austeridade e violência (Wacquant, 2012). Para esse autor, na medida que passamos de um welfare state (Estado do Bem Estar Social) para um workfare state (participação forçada em subempregos, como condição para o recebimento de apoio público), em que os investimentos em políticas sociais vão dando lugar a políticas carcerárias e militares, torna-se necessária a construção de uma rede de políticas de contenção repressiva, para que a população mais pobre aceite trabalhar em troca de seus cada vez mais raros benefícios sociais (WACQUANT, 2012).

<sup>3</sup> A ideia de *regimes normativos* está amplamente desenvolvida nas reflexões tecidas por Gabriel Feltran (2010; 2014; 2020).

também como mercado, simultaneamente, na medida em que se projetam como negócios em potencial.

Nessa “reengenharia neoliberal” (WACQUANT, 2012), as alianças estabelecidas a partir do modelo de gestão entre o poder público e o empresariado (PRIETO & LACZYNSKI, 2020) dão, verticalmente, força e musculatura para o discurso e a prática da gestão empresarial operada também “desde baixo”, modificando a relação do cidadão com o lugar e com a vida cotidiana, na medida em que enraíza nos territórios estratégias de autoempresariamento e autoinvestimento que se sobrepõem às práticas de autonomia e autodeterminação que desde sempre caracterizam a dinâmica das territorialidades populares (GAGO, 2019).

Neste trabalho, procuramos adentrar a micro escala desse processo através da leitura de como *projetos sociais-empresariais*, que prefiguram o Estado no território, operam como uma tradução possível do neoliberalismo no espaço periférico da cidade de São Paulo e como uma espécie de síntese, portanto, dos desafios que se impõem às políticas públicas e ao próprio Estado como agente garantidor de direitos no contexto atual. Partindo do pressuposto de que a privatização dos projetos sociais ganhou força no Brasil com a virada neoliberal, sobretudo a partir da década de 1990, noções como sociedade civil, participação e cidadania passaram a significar, de forma reduzida e simplista, organizações do terceiro setor, responsabilidade social e relação com o mercado (ARANTES, 2000; DAGNINO, 2004). Entendemos que esse modo de operar tem um impacto expressivo na vida cotidiana e na territorialidade das periferias, que se atesta pela forma como tais projetos acabam servindo de esteio social precarizado nos espaços populares. Tratam-se de redes de projetos e negócios sociais localizados nos territórios e liderados por fundações empresariais, ONGs e igrejas que defendem a filantropia, agem a partir da constituição de novas lideranças comunitárias, do uso de tecnologia, da precarização do trabalho, de narrativas que enfatizam o pragmatismo e a defesa da liberdade individual. Por fim, a própria comunidade, sob o desamparo de políticas públicas inconsistentes, se agarra a essa narrativa e encontra nas ONGs e igrejas e, conseqüentemente, na narrativa do cidadão-consumidor, empresário e responsável por si e pelo social, a segurança de que precisa.

Mesmo no caso que apresentamos, como se verá mais adiante, em que o território foi vigorosamente atravessado por uma intervenção estatal de dimensões extraordinárias, com a implementação de obras de urbanização de grande porte, ainda assim é possível desvelar, através da observação atenta da vida cotidiana, os hiatos que permitem que o Estado passe a figurar, precariamente, através de outros agentes, dando espaço a formas indistintas entre o público e o privado, entre o social e o econômico, entre a política pública e o negócio.

### **3. A privatização da gestão social dos territórios populares: aproximações multiescalares**

#### *3.1. A escala institucional*

A década de 1990 representou, no Brasil, dois movimentos simultâneos e contraditórios. Se por um lado, vivemos o processo de redemocratização, iniciado nos anos 1980, e que, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, apontou caminhos para a consolidação de um regime mais justo, transparente, participativo, cidadão e igualitário em termos de ordem social e direitos (TELLES, 1994), por outro, foi também nesta década que vivemos a “virada neoliberal”, a partir de projetos políticos encampados por governos que defendiam a privatização, o ajuste fiscal, a abertura de fluxos de capitais e o livre comércio.

Embora contraditórios, esses dois movimentos foram se entrelaçando no campo das ideias. Grande parte da “confluência perversa” entre e o projeto democrático-participativo e seu antagonista neoliberal se deu a partir do engajamento dos setores da sociedade civil que passaram a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado (DAGNINO, 2004). Esse entrelaçamento de ideias e conceitos se confundiu numa espécie de deslocamento de sentidos –

ou, como nas palavras de Vera Telles (1998), num “deslizamento semântico”. As noções de sociedade civil, participação e cidadania, em resumo, a própria “‘linguagem dos direitos’ estava sendo ou já havia sido devorada pelos tempos” – mais precisamente, esvaziada de sentido político para servir a propósitos alinhados ao projeto que vinha configurando, desde os anos 1970, uma nova ordem mundial, agora finalmente aclimatada por aqui.

Dagnino (2004) explica bem esse processo de reconstrução de sentidos. A noção de sociedade civil foi redefinida pelo projeto neoliberal de modo a essencializar-se em organizações não-governamentais, organizações do terceiro setor e fundações empresariais. A ênfase em filantropia foi fortemente e propositadamente incentivada. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais foram criminalizados pela opinião pública (DAGNINO, 2004), pintados com a tinta pesada da desordem política e social.

Já a participação social foi reconfigurada como trabalho voluntário e sinônimo de responsabilidade social por parte de indivíduos e empresas, em uma nítida perspectiva privatista e individualizante. O significado da participação foi despolitizado e reduzido à gestão. Por fim, o projeto neoliberal desidratou os sentidos da ideia de cidadania anteriormente defendida pelos movimentos sociais a uma relação direta, individualista e sedutora com o mercado: “Num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania” (DAGNINO, 2004).

Em termos legais, uma série de marcos regulatórios foi aprovada ao longo dos últimos quase 30 anos no sentido de formalizar e institucionalizar as decisões de transferência às organizações não-governamentais e da sociedade civil as atribuições referentes aos projetos e programas sociais. O Plano Diretor da Reforma do Estado, publicado em 1995, de autoria do então Ministro da Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira, pode ser considerado o grande marco do gerencialismo que alterou as estruturas executivas e regulatórias do Estado e de suas capacidades governativas. Segundo esse plano diretor, o objetivo da reforma seria tornar o nosso Estado um Estado Social-Liberal do século XXI. Isso se daria a partir de quatro frentes: (i) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho por meio de programas de privatização, terceirização e publicização (transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos); (ii) a redução do grau de interferência do Estado por meio de programas de desregulação e aumento dos mecanismos de controle via mercado; (iii) ajuste fiscal, administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e (iv) o aumento da governabilidade (poder do governo), por meio de instituições políticas que garantissem a democracia representativa e o controle social (BRESSER PEREIRA, 1998).

Bresser Pereira defendia que entre as atividades estatais havia uma série de práticas e ações na área social e científica que não lhe seriam exclusivas e que não envolveriam poder de Estado. Seriam estas as atividades relacionadas às escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, oficinas de arte, emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. Para o então ministro, tratavam-se de atividades competitivas, que poderiam ser controladas não apenas por meio da administração pública gerencial, mas principalmente por meio do controle social e da constituição de “quase-mercados” (BRESSER PEREIRA, 1998).

Segundo a legislação nacional, nos anos 1990, foram duas as qualificações que o Estado outorgou às entidades do Terceiro Setor, para o fim de autorizá-las a celebrar parcerias: Organização Social (OS), baseada na lei nº 9.637/1998 ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), regida pela lei nº 9.790/1999.

Uma vez delineadas em termos jurídicos e consolidadas na prática em escala significativa (sobretudo em territórios populares), as “iniciativas cidadãs” (ARANTES, 2000) encampadas por um sem número de organizações não-estatais alcançam, já na era petista, novas bases de

realização. Em 2014, aprova-se o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) - lei nº 13.019/2014, que esquadriha os procedimentos e regras para definição executiva entre os órgãos ou entidades da administração pública e as OSCs – associações, fundações, organizações religiosas e as sociedades cooperativas que atuam em vulnerabilidade social, cooperativas sociais de combate à pobreza e geração de trabalho e renda.

Não resta dúvida de que a essa altura (e até hoje, evidentemente), o social mercadorizado se havia convertido em fronteira para novos negócios:

Com perdão da má palavra, o fato é que também existe um mercado atraente para as iniciativas cidadãs. Ocorre simplesmente que a mais estrita observância da cláusula sem-fins-lucrativos não é uma barreira à entrada no mundo dos negócios, podendo até representar uma senha privilegiada de ingresso. Segundo consta, a paulatina impregnação pelos usos e costumes da livre iniciativa começa pela inocente elaboração e execução de um “projeto” em conformidade com as exigências de qualquer agência financiadora. Tais projetos lidam com fundos escassos sob severa vigilância, que por sua vez não toleram amadorismo, antes exigem pelo contrário um cálculo profissional de custo/benefício, na previsão do “retorno” do investimento, o qual vem a ser enfim a transformação do apoio recebido em serviço. Submetido por seu turno à concorrência do programa similar oferecido por outra entidade que também disputa “parcerias” e nichos em “mercados sociais inovadores”, o advogado voluntário dos direitos dos sem direitos, sob pena de não produzir o “impacto” que dele se espera, logo estará falando, por exemplo, em “público-alvo” e afinal recorrendo a todos os expedientes consagrados do gerenciamento dito estratégico. (ARANTES, 2000, p. 5-6)

### 3.2. A escala do território

Para avançar nas análises de como as marchas e contra-marchas desse processo vêm acontecendo mais amplamente na ordem social brasileira, cabem algumas observações breves sobre o curso histórico de nossa estabilização democrática, em diferentes escalas. Após as reestruturações dos governos FHC, o período das gestões petistas, em termos institucionais, representou de fato avanços na cobertura das políticas públicas, melhoria nos indicadores sociais, aprovação de marcos legais progressistas e consolidação de canais de participação social (FELTRAN, 2014). De modo contíguo, as políticas liberais de transferência de renda, a expansão do consumo de bens e a chamada “inclusão financeira” tornaram-se emblemas da era lulista, fazendo ascender uma nova ideia de construção nacional relacionada ao “acesso” e à “emergência” (PINHEIRO-MACHADO & SCALCO, 2018), ao mesmo tempo em que, ao nível da vida cotidiana, presenciamos também um recrudescimento da insegurança e a militarização da ordem urbana, a criminalização da pobreza e sua instrumentalização pelos mercados (FELTRAN, 2014).

Nesse sentido, parece-nos que há uma conexão importante a ser feita com as mudanças ocorridas nas últimas décadas nas periferias das grandes metrópoles, que estão fortemente relacionadas às transformações do mundo do trabalho. Se nos anos 1970 a perspectiva fabril, a religião católica e a moral do trabalho davam o embasamento para o plano de mobilidade ascendente das famílias, enfatizando a figura do trabalhador, na década de 1990, o desemprego, as religiões pentecostais e neopentecostais e a criminalização do jovem periférico são elementos que estabelecem novas fronteiras para a reprodução da vida dos sujeitos das periferias (FELTRAN, 2010; 2014). Já nos anos 2000 e 2010, o que temos presenciado é um “processo de transmutação do jovem favelado de ‘potencial bandido’ em ‘trabalhador capacitado para o mundo do trabalho’” (ROCHA, 2014, p. 321). Se por um lado, temos o Estado atuando nas favelas e periferias a partir de um controle que inclusive recorre à violência de modo habitual, por outro, são as organizações não-governamentais as responsáveis por projetos sociais que têm em sua essência um caráter disciplinador e moralizante (ROCHA, 2014).

A imagem estigmatizada de que o morador de favela ou é *vítima* ou é *bandido* é o fundamento daquilo que legitima a atuação dessas iniciativas, no sentido de impor aos moradores das periferias (e sobretudo aos jovens) um comportamento dócil e submisso. Além disso, serve ainda



para legitimar o trabalho precário como uma alternativa de empreendedorismo e potencial sucesso individual. Segundo Rocha (2014), a participação em projetos sociais e de capacitação empreendedora oferecidos por ONGs, por exemplo, retira o “carimbo”, o marcador de origem da violência e do perigo colado a estes jovens, firmando a promessa da inserção profissional, que, no entanto, não se realiza em mais de 70% das trajetórias pesquisadas pela autora.

Há, portanto, uma conexão importante entre a gestão dos territórios de pobreza na perspectiva do controle disciplinador e a expansão de projetos sociais privatizados e/ou terceirizados pelo Estado, a partir de uma lógica de mercado que recorta “as populações, tornadas ao mesmo tempo ‘público-alvo’ de marqueteiros e programas de governo” (FELTRAN, 2014, p. 497).

[...] as políticas sociais afastaram-se do universalismo do direito social e, hoje, pensam a proteção social sobretudo tendo como pano de fundo a prevenção à violência; torna-se plausível, então, a representação moral de um *continuum* entre os pobres, que tem, num polo, o “bandido” a encarcerar e, no outro, o “consumidor” ou o “empreendedor” a inserir via mercado. (FELTRAN, 2014, p.498)

Embora o projeto que apresentaremos a seguir não faça parte do rol de ações voltadas aos jovens periféricos para afastá-los do risco da “bandidagem”, não há dúvidas de ele segue uma lógica semelhante de controle de vulnerabilidades, uma vez que está atrelado a um projeto integrado de recuperação de um bairro precarizado por sua condição física e social. Neste caso, o caminho até o empreendedorismo social levou anos até que se consolidasse como alternativa individualizada para a resolução das demandas de reprodução da vida das mulheres envolvidas, que hoje se vêem como micro empresárias, desobrigadas da obediência aos patrões, é certo – mas inteiramente responsáveis pelo sucesso do negócio que tocam.

#### **4. Projetos sociais operados por lógicas empresariais: estudo de caso na periferia da metrópole paulistana**

A pesquisa sobre o bairro que apresentamos neste estudo, União de Vila Nova, foi motivada sobretudo pelo histórico de urbanização da área, que foi foco de um projeto robusto encampado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, a CDHU, no início dos anos 2000. Além disso, trata-se de um bairro periférico da Zona Leste paulistana, com elementos próprios que caracterizam esta territorialidade complexa e heterogênea<sup>4</sup>, um deles, a presença de vários projetos sociais vigentes em seu cotidiano. Conhecemos o bairro e, em especial, o viveiro, desde 2019, a partir de visitas ao local, observações e conversas, de corte etnográfico, estabelecidas com os moradores. A política de urbanização e o projeto social gerido pelas mulheres agricultoras foram discutidos com um gestor da CDHU que à época acompanhava o viveiro, em uma das idas ao bairro com estudantes de graduação, naquele ano. A partir de 2021, já durante a pandemia, replanejamos metodologicamente as investigações, de modo a dar conta dos debates que aqui enunciamos.

Objetivamente, esse território tem sido a base material sobre a qual nos debruçamos para traçar hipóteses e análises sobre os impactos que o desemprego, o aumento de trabalhos não assalariados, a sobrevivência a partir de diferentes fontes de renda e o aumento do endividamento se relacionam, por um lado, com a criminalização do morador periférico, com a violência urbana e com o controle e punição estatal e, por outro lado, com a estruturação de laços entre projetos sociais, igrejas pentecostais (e neopentecostais), bancos e fundações empresariais, numa tentativa de organização local, mas que também transborda as fronteiras municipais e regionais, podendo alcançar fluxos transnacionais. Além disso, tem nos interessado também adentrar as contradições, os limites e os novos conteúdos possíveis das políticas

---

<sup>4</sup> Para uma discussão sobre a heterogeneidade empírica das “periferias” e “dos pobres periféricos”, muitas vezes negligenciada por diferentes vertentes teóricas na academia, consultar Feltran (2014).

públicas ali operadas, especialmente as de proteção social, que nesse caso se cruzam e se confundem com a própria política de urbanização do bairro, como trataremos a seguir.

Para isso, optamos por focalizar, primeiramente, o projeto do viveiro, para então estender a pesquisa a outros projetos e iniciativas localizadas no bairro. Durante o ano de 2021, realizamos 07 entrevistas virtuais e 02 presenciais com as mulheres do viveiro, a partir de um roteiro de entrevistas semiestruturado. Durante os meses de abril a setembro de 2021, perguntamos às mulheres agricultoras sobre sua trajetória de vida, sobre o funcionamento do viveiro, sobre a comunidade onde residem, sobre as relações familiares e de vizinhança, suas crenças e fé, e sobre como as políticas públicas impactam em suas vidas.

Em dezembro de 2021, dando continuidade ao levantamento de informações, convidamos a gestora de projetos sociais da CDHU e também 03 coordenadores de outros projetos sociais atuantes no bairro para fazer uma apresentação e discussão com nossos estudantes de graduação. Foi um evento de extensão realizado de forma virtual, aberto para interessados de todo o Brasil. Em 2022, demos seguimento à pesquisa, a partir de idas ao bairro, observações participantes e conversas com as pessoas envolvidas nos diferentes projetos sociais<sup>5</sup>.

#### *4.1 O bairro e o programa de urbanização*

Com uma população de aproximadamente 30 mil habitantes, a história do bairro União de Vila Nova, localizado no distrito de São Miguel Paulista, na periferia leste de São Paulo, remonta à ocupação iniciada ainda na década de 1980, numa área limitada entre o Rio Tietê, o Córrego Jacu e a linha férrea da CPTM, contígua aos bairros Vila Jacuí e Vila Nair. Por conta de um histórico (muitas vezes trágico) de enchentes e alagamentos, a região foi apelidada de “Jardim Pantanal”, denominação hoje rechaçada pelos moradores.

Dados disponibilizados pela CDHU apontam que, em 2007, União de Vila Nova era o terceiro maior assentamento precário da cidade de São Paulo e com os piores indicadores de IDH, no mesmo período (CDHU, 2010).

---

<sup>5</sup> As primeiras entrevistas e conversas realizadas com as agricultoras e outros participantes de projetos sociais no bairro foram virtuais, por ainda estarmos em situação de pandemia. Todos os trechos aqui citados foram transcritos a partir das gravações destas entrevistas. Outras informações foram coletadas in loco e sistematizadas a partir das visitas e conversas realizadas entre novembro de 2021 e dezembro de 2022. Para preservar o anonimato dos/as sujeitos/as da pesquisa, os nomes utilizados no texto são fictícios.



**Figura 1:** rua sem pavimentação, antes da urbanização (fonte: GONÇALVES, s/d)

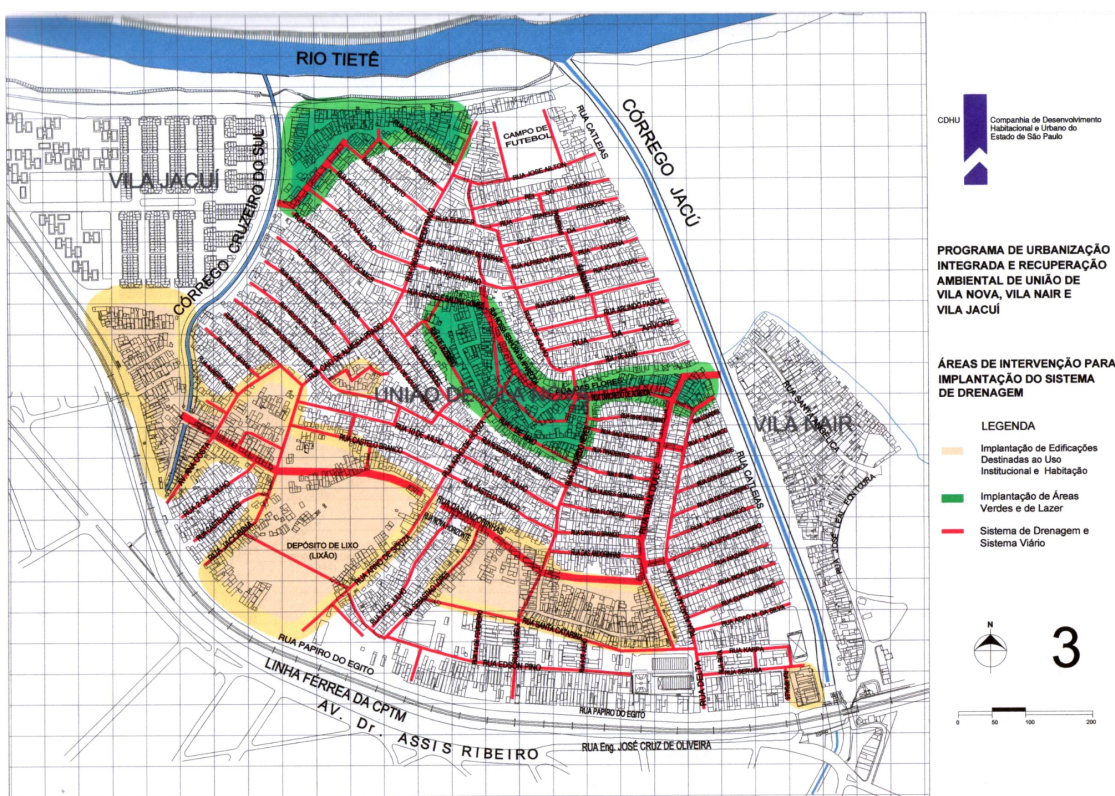


**Figura 2:** linha férrea que corta o bairro (fonte: GONÇALVES, s/d)

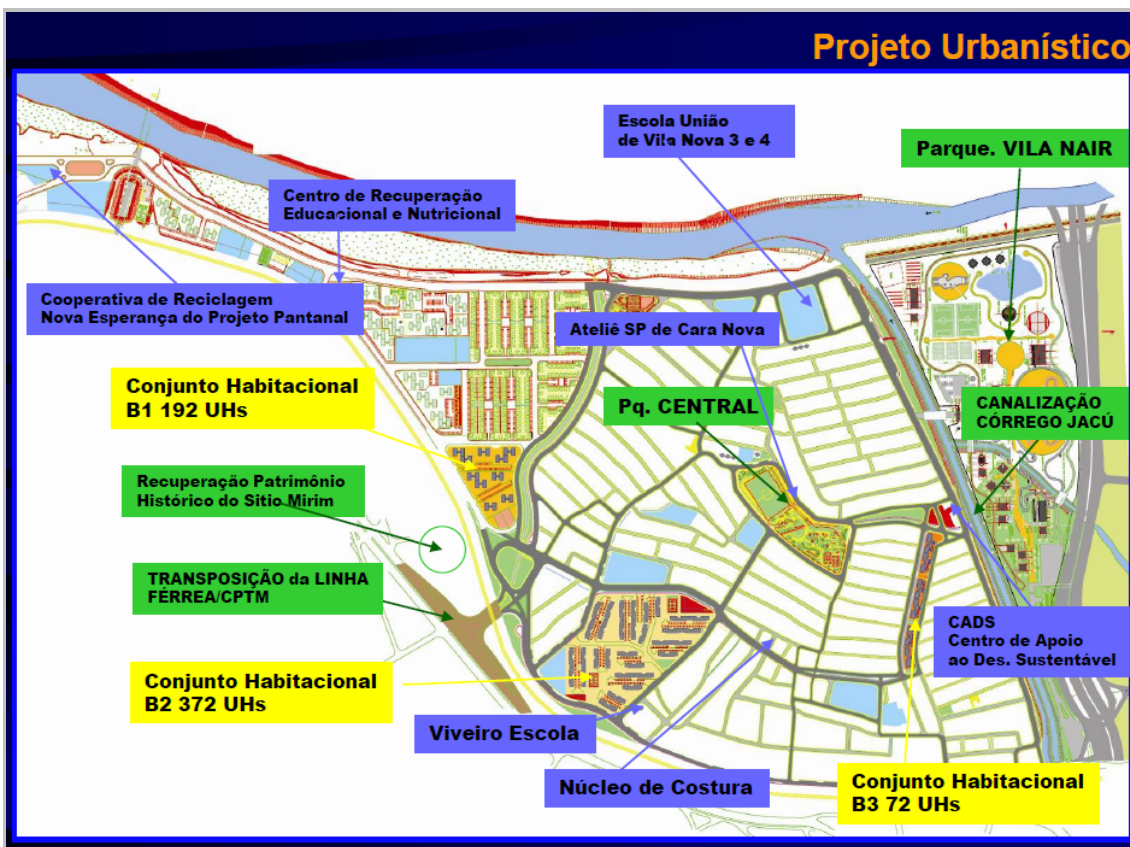
Em 2002, o governo do estado de São Paulo implementou no local, através da CDHU, um projeto vultoso e modelar de urbanização de favela - o *Programa de Urbanização Integrada e Recuperação Ambiental de União de Vila Nova, Vila Nair e Vila Jacuí*. A área total de intervenção alcançou os 980 mil m<sup>2</sup>, com uma cerca de 8.310 famílias potencialmente beneficiadas, sendo 3.010 famílias em novas unidades habitacionais construídas (1.808 no próprio local) e 5.300 famílias em lotes urbanizados (CDHU, 2010).

As diretrizes gerais do programa de urbanização foram (a) a recuperação urbano-ambiental de áreas degradadas, com a manutenção do maior número possível de edificações existentes e consequente preservação dos vínculos sociais já estabelecidos; (b) a garantia de atendimento habitacional em novas unidades ou lotes urbanizados; (c) a promoção do desenvolvimento humano, social e sustentável do bairro.

Com a implementação do programa, pretendia-se equacionar sobretudo a condição crítica das áreas de alargamento da várzea, salvaguardando as famílias em situação de maior vulnerabilidade, mas também a qualificação e o incremento da rede de equipamentos públicos no bairro. Portanto, para além das ruas pavimentadas e iluminadas, da implantação de redes de água, esgoto e drenagem, da canalização de parte do Córrego Jacu (e de outros contribuintes) e da construção de novas unidades habitacionais, foram também instaladas escolas públicas e centros de educação infantil, além da Unidade Básica de Saúde (UBS) e de um parque central de quase 15 mil m<sup>2</sup>, contemplando campo de futebol, quadra poliesportiva, pista de skate, pista de caminhada, playgrounds, anfiteatro e bicicletário.



**Figura 3:** áreas de intervenção para o projeto de drenagem (fonte: GONÇALVES, s/d)



**Figura 4:** projeto urbanístico / indicação em azul de alguns projetos sociais no bairro (fonte: CDHU, 2010)



**Figura 4:** córrego canalizado e ruas pavimentadas pós urbanização (fonte: GONÇALVES, s/d)





**Figura 7:** vista geral do parque central (fonte: GONÇALVES, s/d)

De forma contígua às obras de melhoria urbanística e habitacional do bairro, a CDHU traçou também macro-ações de trabalho técnico social, essencialmente ligadas a duas frentes: (a) remoção e reassentamento, que envolveu “discussões com lideranças quanto à estratégia de intervenção, critérios de remoção e alternativas de atendimento habitacional”, além de “atendimento individual programado com as famílias dos setores de remoção, para esclarecimento, negociação e inserção de cada uma no Programa”; e (b) organização comunitária e desenvolvimento sustentável, com “a adoção de práticas participativas e emancipatórias associadas à implementação de ações e projetos de sustentabilidade da intervenção em seus aspectos urbanísticos, socioculturais, ambientais e econômicos, visando a promoção do Desenvolvimento Local” (CDHU, 2010; grifos no original).

Segundo a CDHU, o fomento a projetos sociais tinha como objetivos: o desenvolvimento da cidadania; a promoção da autonomia e emancipação comunitárias a valorização da auto-estima; a otimização das vocações e potencialidades da população; a re-significação sócio-espacial: identidade e pertencimento; a geração de emprego, renda e arranjos produtivos locais; e a sustentabilidade do novo bairro (CDHU, 2010).

O material de divulgação dos projetos sociais estabelecidos no bairro, publicizado ainda em 2010, torna difícil a distinção entre o que teria surgido e se expandido através de iniciativa da própria empresa pública, como parte das ações integradas de urbanização e trabalho social, e aquilo que se caracterizaria como de iniciativa da própria comunidade e que possivelmente contou com apoio estatal para desenvolver-se. De todo modo, já naquele momento, a rede era extensa: Formação de Agentes Comunitários de Urbanização; Amigos da Praça; Artes União; Tenda Itinerante; Jornal Comunitário; Cooperativa de Reciclagem Educação Ambiental; Fórum de Desenvolvimento Sustentável; Redes Comunitárias Desenvolvimento Local; Amigos do Parque; São Paulo de Cara Nova; Curso de Formação de Educadores; Viveiro Escola; Galpão Escola de Artes e Ofícios; Ateliê São Paulo de Cara Nova.

Hoje, transcorridos mais de 20 anos desde o início das intervenções na área, nas pesquisas que temos realizado ali, o que se percebe é uma dinâmica bastante instável no desenvolvimento desse tipo de projeto. Vários deles não existem mais ou se transformaram em novas iniciativas. Outros surgiram e também já se foram<sup>6</sup>. Alguns persistem, como é o caso do viveiro escola, sobre o qual trataremos a seguir.

Antes de passar a ele, vale ainda um último registro que nos ajuda a conectar os aspectos ambíguos da presença-ausência do Estado no território, mesmo tendo em vista a vultuosidade das intervenções realizadas - e, para além disso, o modo como a população se adapta a essa condição de permanente indeterminação, apropriando-se dela, *ao mesmo tempo*, como expressão subjetiva de práticas de autodeterminação e autonomia e também como expressão objetiva de práticas de sobrevivência transfiguradas em empresarialidade (GAGO, 2019). Trata-se de mais um dos inúmeros projetos sociais-empresariais estabelecidos no bairro, como já enunciamos, que se situam na fronteira nublada que torna indistinto aquilo que poderíamos caracterizar como ação estatal terceirizada e o empreendedorismo social periférico, que permite que a população local transforme em negócio as ações de esteio ao desamparo que propriamente lhe atinge.

Vejam. Embora a linha de trem metropolitano corte o território de maneira expressiva, não há estação próxima ao bairro. A relação com o trem é, no mínimo, contraditória e complexa. O trem passa por ali, as pessoas passam pela linha, mas não há proximidade com o meio de transporte. Há, sim, um túnel de acesso à outra porção do bairro, mas que já foi sinônimo de perigo, insegurança, assaltos e até mortes, o que, durante muitos anos, forçou os moradores a cruzar em nível a própria via férrea para chegar ao outro lado. Acidentes aconteceram, evidentemente. Vidas foram perdidas. Até que a chegada de um projeto social ao bairro, em 2009, permitiu que o túnel fosse reformado, com a instalação de iluminação e a implementação de uma rotina de limpeza.



**Figura 8:** entrada do túnel de passagem sob linha férrea antes de sua recuperação (fonte: GONÇALVES, s/d)

---

<sup>6</sup> Cabe observar que a construção de edifícios destinados ao funcionamento de equipamentos sociais que aconteceu no desenrolar da urbanização gerou uma espécie de “corrida de ONGs” pela autorização do uso desses imóveis. Atualmente, no bairro, percebe-se uma rede extensa de projetos sociais que estão entrelaçados e atuam em parceria. Como exemplo, uma casa que abrigava um projeto social financiado pelo poder público ficou sem financiamento e sem atividades e, para que não corresse o risco de ficar vazia e ser ocupada por moradores sem teto, um gestor de uma ONG conversou com outro e decidiram que este último pediria ao governo a responsabilidade da gestão. Ao que tudo indica, os projetos sociais ficam, mas mudam de “dono”.





**Figura 9:** entrada do túnel de passagem sob linha férrea pós recuperação (fonte: Thais Regina Boppre Melara, 3/07/2019)

A reforma do túnel, contraditoriamente, não fez parte das obras de urbanização encampadas pela CDHU. Foi, como mencionamos, um *projeto social* de limpeza urbana que promoveu sua recuperação. Trata-se de uma iniciativa surgida a partir da atuação de Arnaldo, um morador local, que propôs à prefeitura e à empresa privada que mantém contrato para a execução deste serviço uma *parceria* para viabilizar a formação de agentes de limpeza selecionados na própria comunidade e que, uma vez capacitados, passam a trabalhar na varrição e na coleta de resíduos do bairro e também na conscientização da população sobre os prejuízos do acúmulo de lixo nas ruas.

O projeto do empreendedor social Arnaldo não apenas ofereceu aos moradores a necessária passagem segura e limpa sob a via férrea, que ele comemora ressaltando ainda sua importância e ganhos em termos educativos e de autoestima trazidos à população; mais do que isso, o projeto tornou-se um modelo de negócios para Arnaldo, que já o vendeu para prefeituras em diferentes locais do país, como Curitiba e Maceió. Hoje, ele mantém contratos com a empresa privada de limpeza em alguns bairros da cidade de São Paulo e diz que vislumbra novas oportunidades com a chegada do Partido dos Trabalhadores novamente ao governo federal. Quanto ao sucesso do projeto em União de Vila Nova, Arnaldo reconhece suas limitações. Depois de mais de 10 anos atuando no bairro, ainda são constantes os pontos de acúmulo de lixo e o desinteresse da população em contribuir para o descarte correto, segundo ele.

#### 4.2. O viveiro de mulheres

No bairro, somando-se a este conjunto extenso de outras iniciativas de caráter social, há também um coletivo de mulheres que iniciou um projeto de viveiro e horta comunitária, com apoio da CDHU, na esteira do programa de urbanização. Atualmente o grupo é formado por 09 mulheres migrantes nordestinas, a maioria delas negras, chefes de família e com idade acima dos 40 anos. Elas contam ainda com o apoio de 03 outras mulheres do bairro que contribuem na horta e recebem remuneração via bolsa do Programa Operação Trabalho (POT), da Prefeitura Municipal de São Paulo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Segundo a PMSP, “o Programa Operação Trabalho (POT) tem como objetivo conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, residente no município de São Paulo, pertencente a família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como à sua reinserção no mercado de trabalho” (ver [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao\\_trabalho/index.php?p=610](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=610))

Para elas, a urbanização transformou demais a vida dos moradores. Segundo uma das agricultoras, Heloísa:

muitos não gostavam de vir aqui porque o bairro era feio e muito violento. Onde eu comprei já tinha água e luz mas, em muitos lugares não tinha nem luz nem esgoto, uma coisa muito feia. Enfim, eu cheguei aqui há quase 29 anos no bairro e melhorou bastante com essa urbanização.

Na época das intervenções de urbanização, o terreno da futura horta havia sido ocupado com entulhos e restos das obras realizadas no bairro. Estava sem uso, portanto. Foi quando a CDHU discutiu junto à população que seu destino seria a agricultura urbana. Segundo uma das agricultoras entrevistadas, Valéria, dentro do contexto da urbanização,

[...] foi destinado um local para ser implantada uma horta comunitária, porque assim, 70% dos moradores aqui de União de Vila Nova são nordestinos, veio da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e sentia falta de um lugarzinho verde para plantar sua horta, tempero, ervas. (Valéria, abril de 2021)



**Figura 10:** viveiro (fonte: autoras, 2019)



**Figura 11:** viveiro e vista do bairro (fonte: autoras, 2021)

O projeto social da horta nasce, portanto, em 2013, como uma iniciativa da própria CDHU, como parte das ações de fomento a trabalhos sociais atreladas ao programa integrado de urbanização. Segundo Caldas et al. (2021), a CDHU continuou durante anos com o apoio institucional ao projeto. É a companhia estatal que detém permissão de uso concedida pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), autarquia estadual proprietária do terreno. Em termos financeiros, a manutenção do viveiro custa à CDHU aproximadamente R\$ 350 mil anuais, incluindo despesas com a equipe técnica social mantida no local, despesas com a manutenção de equipamentos e do espaço físico do viveiro, além de despesas com aquisição de materiais e equipamentos (CALDAS et al., 2021).

Seria incorreto afirmar que o Estado não apoiou o projeto do viveiro. A CDHU esteve presente durante a sua criação e ao longo dos anos seguintes. Todavia, esse apoio, embora corrente, apresenta algumas contradições de base que indicam um caminho evidente de empresariamento do social. Em primeiro lugar, a equipe técnica social, formada por três profissionais, é oriunda de um contrato da CDHU com uma empresa terceirizada. Isso demonstra que o Estado está, mas não está ao mesmo tempo, no dia a dia do projeto social. Os técnicos não sabem e nem podem responder pela estatal. Dão apenas apoio às mulheres em tarefas de planejamento e gestão do viveiro. E esse apoio acaba sendo, em seu conteúdo e essência, o trampolim para a transformação do viveiro em negócio. O suporte, que começou para apoiar tarefas de gestão, permacultura e cozinha, acabou se convertendo em iniciativas de busca por independência e autonomia do projeto, através da captação de recursos e parcerias com entes privados e públicos.

No início do projeto, o cultivo da horta era realizado na base do voluntarismo e, toda semana, a produção era dividida entre aqueles que tinham contribuído no plantio, entre os que estavam mais próximos e também entre pessoas que precisavam muito.

Antes a gente plantava e vinha alguns moradores e eles davam um dia de voluntariado e no final de cada semana, era na sexta-feira, fazia-se uma colheita e se dividia isso em kits e dava para aquelas pessoas que vieram do voluntariado e as ervas eram totalmente gratuitas. As pessoas vinham pegavam, levavam. Chegava gente dizendo que estava sem nada para comer e a gente dava as hortaliças. (Valéria, abril de 2021)

Naquele momento, o projeto foi avançando a partir da parceria com grupos locais que trabalhavam com a técnica de permacultura. A partir da capacitação dos moradores do bairro, o projeto foi crescendo e trazendo voluntários para aprender e aplicar no viveiro. Além de cursos de capacitação, o projeto tinha também orientação de profissionais.

Com o tempo, o grupo atuante na horta se restringiu a apenas mulheres, que criaram um coletivo. A partir da realidade de desemprego e instabilidade econômica, as mulheres entenderam que a horta poderia ser um espaço de geração de renda: “Foi quando a gente começou a brigar (...)”. A luta foi em convencer o poder público que a horta deveria deixar de ser um simples projeto para se tornar um *empreendimento social*.

Antes da pandemia a gente começou a dar uma estabilizada, já começou a ter um salário já, porque além do trabalho que a gente desenvolve nas hortas também tem outras atividades. A gente já estava começando a dar assessoria em escolas né, já estava com uma agenda de ir nas escolas duas vezes por semana, dava palestra, oficina. Até para as grandes corporações a gente servia almoço, já teve evento que a gente ia pra ficar três dias, com almoço, jantar e café da manhã. Então isso trazia uma rentabilidade boa pra gente mas, depois da pandemia tudo parou e vieram as dificuldades. (Luana, junho de 2021).

A transformação da horta de projeto social para um espaço de geração de renda teve influência do coordenador de um outro projeto existente na vizinhança, Haroldo, um agitado empreendedor social do bairro, ligado a uma série de iniciativas locais, conectadas inclusive com ONGs internacionais. Foi Haroldo quem criou um novo projeto e conseguiu firmar uma parceria com a

Prefeitura Municipal de São Paulo para financiamento de bolsas para pessoas que trabalhassem na horta.

[...] ele fez parceria com a prefeitura de São Paulo e pegou 10 pessoas. Já tinha seis e ele arrumou mais quatro. Aí ele pagava, quer dizer, ele não né, vinha uma bolsa da prefeitura e a gente pegava um salário-mínimo pra trabalhar lá. Passamos dois anos trabalhando [...]. (Valéria, abril de 2021).

Durante a pandemia, uma ONG internacional que financiou várias iniciativas no bairro, sempre com o empenho de Haroldo para o sucesso das parcerias, permitiu alguma renda às mulheres agricultoras. Como, naquele momento, o coletivo ainda não era formalizado e o financiamento exigia que a organização beneficiária tivesse CNPJ, foi o mesmo projeto social de Haroldo, que as apoiou nas bolsas com a Prefeitura, quem se dispôs a receber o recurso da ONG internacional e repassá-lo às mulheres agricultoras.

Aí esse parceiro, Haroldo, nós elegemos ele pra ser nosso representante. Aí toda ajuda que vem, sendo pessoa jurídica a gente pega o Haroldo. Tem essa parceria com ele, ele presta conta e tudo. Ele reúne nós e presta conta porque a gente ainda não tem CNPJ jurídico. (Valéria, abril de 2021).

“São grupos de pessoas que não fazem parte de políticas públicas não, viu. São pessoas que têm a boa vontade da gente se unir. E a gente atualmente não tá recebendo assistência da prefeitura por parte de nada.” (Heloísa, junho de 2021).

A realidade do trabalho informal, que sempre contrastou e trouxe dificuldades em relação à formalidade da contratualização, modificou-se nesse ano de 2022. Depois de conseguir acessar o financiamento de uma fundação estrangeira para fomento de projetos desse tipo, as agricultoras finalmente formalizaram-se como associação, com CNPJ e novos, diversos e pesados tributos com os quais precisam arcar mensalmente. Seguem autônomas, dividindo-se entre a horta, a cozinha, cursos, palestras, formações, capacitações. Para manter a cozinha e o serviço de *catering* ativos, as agricultoras arcam com todos os custos de insumos, transporte, manutenção, custos diretos e indiretos.

Eu tô com o projeto x, projeto y, é uma ong, uma escola, desenvolver uns projetos [...] que é plantar, fazer a horta, ensinar as crianças a preparar o solo, a terra, semear, ver germinar, cuidar, tirar as ervas daninhas e depois colher. (Heloísa, junho de 2021).

Eu vou contar a dinâmica antes da pandemia. Era uma loucura, loucura, loucura. Nós tava com nove mulheres e a gente chegava lá 6h e saia de lá 9h 10h da noite. As mulheres da horta parecia que ia enlouquecer de tanto que plantava e era gente comprando. (Valéria, abril de 2021)

Na mais recente visita que fizemos ao bairro, em dezembro de 2022, Valéria nos contou sobre a retomada desta rotina exaustiva, que embora possa ter a (enorme) vantagem de se desenrolar ao longo do dia em um ambiente verde, arejado e agradável, imputa às agricultoras um excesso de trabalho pesado que não se traduz em rendimentos que as possibilitem sair da condição de privação e endividamento em que se encontram. Algumas delas já na casa dos 70 anos, como nos relatou Valéria, já não têm mais condições de dedicar-se à horta num ritmo intenso. Atualmente, são produzidas 42 cestas de orgânicos semanalmente, para atender a um outro projeto social do bairro, que cuida de programas de alimentação saudável. Durante a pandemia, chegaram a produzir um número ainda maior de cestas semanais, além de marmitas diárias para um projeto de amparo a idosos.

Segundo Valéria, antes o trabalho e a distribuição da renda gerada se dividia entre as que cuidavam da horta e as que se dedicavam à cozinha, atendendo aos pedidos de *catering* ali mesmo, no espaço do viveiro, ou em outros locais da cidade. Como havia uma disparidade muito grande de remuneração entre as agricultoras (aquelas dedicadas exclusivamente à horta chegavam a tirar menos de R\$400,00 mensais), o acordo entre elas foi de divisão igualitária dos

rendimentos que entram mensalmente. Assim, conforme nos disse Valéria, hoje, as 09 agricultoras chegaram a alcançar “mil e poucos”.

Valéria, que nos parece atuar como liderança do coletivo, embora esse não seja um papel assumido “oficialmente” por nenhuma delas, segue em busca de ideias para fomentar o negócio, preocupando-se também em criar alternativas de independência financeira para mulheres. Para ela, esse é um ponto crucial. Garantir a sobrevivência cotidiana numa era de escassez, endividamento e terror financeiro (CAVALLERO & GAGO, 2019).

## **5. Notas finais: os desafios da presença-ausência do Estado nos territórios de pobreza**

A ação da CDHU em União da Vila Nova é referência em política urbana, pelo mérito de se tratar de um programa integrado de urbanização, que articula dimensões de integração física, social e econômica dos assentamentos (BRAKARZ et al., 2002; CARDOSO & DENALDI, 2018). A intervenção contemplou a construção de unidades habitacionais, a recuperação urbana e ambiental de áreas degradadas e a promoção de projetos sociais no bairro. De fato, trata-se de uma política territorial importante, com investimentos robustos e resultados concretos.

No entanto, o Estado não é um bloco homogêneo, não pode ser compreendido como uma unidade monolítica. O Estado é um campo, um setor específico do campo de poder. Dentro do campo burocrático do Estado existem agentes com interesses diversos, que por isso estão em constante luta. Wacquant (2012), citando Bourdieu, apresenta o Estado neoliberal não como aquele que pretende ser mínimo, mas que passa por uma reengenharia que, no limite, tende a defender a “mão direita” - ala econômica do Estado, ou seja, os interesses daqueles que pretendem impor restrições fiscais e a disciplina de mercado. Do outro lado, o que acaba esmagado na batalha, fica a “mão esquerda”, a ala social, aquela que protege e apoia as categorias destituídas de capital econômico e cultural (WACQUANT, 2012).

Por mais que haja plantão de dúvidas, assessoria técnica e espaços de participação, a distância estabelecida entre os técnicos formuladores das políticas públicas e os moradores e, conseqüentemente, a indeterminação e a ambigüidade nos planos e ações, disseminam uma relação de insegurança e desconfiança ao caráter público do Estado. A saída para a construção de uma rede que garanta segurança volta-se para o privado, estimulando práticas de sobrevivência transfiguradas em empresarialidade (GAGO, 2019). A presença-ausência do Estado é a síntese da lógica que orienta a ação dos agentes públicos no território: garantir e privar direitos em ato contínuo.

Esse trabalho pretendeu problematizar a presença-ausência do Estado como uma face do neoliberalismo na quebrada, que pode ser lido de muitas formas, uma delas pelo empresariamento dos projetos sociais construídos como saída de emergência para os problemas sociais e urbanos. Para contrapor a esse movimento, seria necessária uma revisão da lógica da ação pública. Embora nossa reflexão não tenha o objetivo e a pretensão de apontar novos modelos de políticas públicas, o que demandaria outros recursos metodológicos e analíticos, nos parece possível - e necessário -, como agenda de pesquisa, avançar em novos conteúdos propositivos a partir da experiência estudada.

Entendemos ser fundamental que as políticas urbanas considerem em suas ações as dimensões do trabalho decente<sup>8</sup> e da renda digna, rompendo com a lógica do trabalho precário e do endividamento. Mudar as relações de trabalho e recuperar a apropriação da produção pelos trabalhadores é essencial para a transformação social consistente e para a garantia da vida digna nos territórios. Nos últimos anos, temos presenciado um processo intenso de precarização do mundo do trabalho, não apenas no Brasil, mas em vários países. A defesa de preceitos como

---

<sup>8</sup> Para compreensão do conceito de trabalho decente, ver Organização Internacional do Trabalho (OIT): <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>

como flexibilidade, individualismo e empreendedorismo se contrapõe e se sobrepõe a valores de solidariedade e coletividade, atravessando os próprios sujeitos precarizados nesse processo. A retórica do “comportamento empreendedor diligente e responsável” (BROWN, 2018) vem se constituindo como repertório corrente nas periferias e este é um desafio dos mais importantes a ser enfrentado.

De uma forma mais geral, a retomada de investimentos e incremento de infraestruturas por parte do Estado, conectadas com políticas sociais e urbanas pensadas e formuladas a partir da base territorial, com ações realizadas pelos agentes públicos locais (municipais) e em constante diálogo com a comunidade, nos parece essencial para que o Estado possa reconquistar a confiança da população. Faz-se urgente estabelecer um outro tipo de relação, com transparência, formulações conjuntas e que leve em consideração a realidade local. A ação estatal deve pender mais para a “mão esquerda” (WACQUANT, 2012), resgatando a garantia de direitos e de estabilidade para a população a partir das políticas públicas.

\*\*\*

Diante do momento político que vivemos, talvez seja possível inferir que o entrelaçamento entre as ideias do projeto neoliberal e o fortalecimento democrático (a “confluência perversa”, de Evelina Dagnino) pendeu mais para o primeiro. Não são apenas os projetos sociais que defendem noções de empreendedorismo, empoderamento, criatividade, privatização, responsabilidade social, despolitizando conteúdos fundamentais da ordem societária. A mídia, as empresas e os governos contribuem e atuam nesse processo. No caso dos projetos sociais-empresarias, como os nomeamos aqui, poderíamos dizer que eles essencializam a lógica neoliberal apropriada pela sociedade, sobretudo porque, além de serem a uma expressão importante da transferência da ação social do Estado para iniciativas privadas, ainda contribuem com a constituição de uma população avessa ao estatal, ao político e ao público.

Lúcio Kowarick, ainda nos anos 1990, afirma que “em virtude da condição generalizada de subcidadania, a autoconstrução de uma percepção de moralidade e dignidade tende a se solidificar nos valores e símbolos edificadas em torno de projetos individuais: é o primado do cidadão privado.” (KOWARICK, 1995, p.114). Hoje, radicalizado o processo de imbricamento da ideologia empresarial nos meandros da reprodução da vida, atravessando a sociabilidade e a espacialidade das periferias, precisamos reaprender a disputar espaço com um projeto político conservador que se apropria de formas comunitárias e de táticas populares de resolução de vida e que segue persintindo justamente porque consegue ler e capturar as tramas vitais que operam produzindo valor, inventando recursos onde não há, repondo infraestrutura popular e criando modos de vida que excedem as fronteiras do capital (GAGO, 2019).

Portanto, nos parece que uma contra-reengenharia estatal capaz de lidar com a nova ordem social que vêm corroendo por dentro os horizontes de transformação, deverá ser capaz de resgatar aquilo que de vivo e dinâmico ainda permanece nela: as formas potentes de solidariedade, de compartilhamento, de coparticipação e de inventividade que estão permanentemente sendo experimentadas e reelaboradas na vida cotidiana.

## 7. Referências

- ARANTES, Paulo. **Esquerda e direita no espelho das ONGs**. São Paulo : [s.n.], 2021.(Coleção sentimento da dialética / coordenação Pedro Fiori Arantes)
- BRAKARZ, Jose; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. **Citiesforall: Recent Experiences with Neighborhood Upgrading Programs**. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2002.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". **Lua Nova: Revista de cultura e política**, 1998, pp.49-95.
- BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.
- CALDAS, Eduardo de Lima; JAYO, Martin; MARTINS, Heidy Luize; OLIVEIRA, Wagner Batista. "Mil viveiros para São Paulo: aprendendo com União de Vila Nova". **Vitruvius-Minha Cidade**, v. 21, n. 248.04, 2021.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- CAVALLERO, Lucia; GAGO, Veronica. **Uma leitura feminista da dívida: vivas, livres e sem dívidas nos queremos**. Porto Alegre: Criação Humana, 2019.
- CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO. **Projeto Pantanal. Urbanização de Favelas**. São Paulo: CDHU, 2010.
- DAGNINO, Evelina. "Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa". **Política & Sociedade**, 3(5), 2004, pp.139-164
- DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- FELTRAN, Gabriel. "Das Prisões às Periferias: coexistência de regimes normativos na 'Era PCC'". **REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL - RBEP**, 1(2), 2020, pp. 45–71.
- \_\_\_\_\_. "O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo". **CADERNO CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, Set./Dez. 2014, pp. 495-512.
- \_\_\_\_\_. "Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana". **Revista de Antropologia**, v. 53, n. 2, Antropologia do Direito, julho-dezembro 2010, pp. 565-610.
- GAGO, Veronica. **A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular**. Editora Elefante, 2019.
- GONÇALVES, Fabio. **Projeto Pantanal**. São Paulo: FAUUSP/CDHU, 2020. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5762726/mod\\_resource/content/0/Uni%C3%A3o%20de%20Vila%20Nova%202020.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5762726/mod_resource/content/0/Uni%C3%A3o%20de%20Vila%20Nova%202020.pdf)
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- KLEIN, Naomi. **A ascensão do capitalismo do desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- KOWARICK, Lúcio. "Cidade e cidadania: cidadão e subcidadão público". In: **Brasil em Artigos**, Coleção SEADE bolso, São Paulo: Fundação SEADE, 1995.
- LEVI-FAUR, David. "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism". In: **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, pp. 12-32, 2005.
- NUNES, Rodrigo. **Do transe à vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição**. São Paulo: Ubu Editora, 2022.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana.; SCALCO, Lucia. "Da esperança ao ódio: Juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo". **Cadernos IHU ideias**, Ano XVI – Nº 278 – V. 16 – 2018.
- PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira; LACZYNSKI, Patrícia. "São Paulo à venda: ultraneoliberalismo urbano, privatização e acumulação de capital (2017-2020)". **Geosp – Espaço e Tempo** (On line), v. 24, n. 2, p. 243-261, ago. 2020.
- ROCHA, L.ia de Mattos. O repertório dos projetos sociais: política, mercado e controle social nas favelas. In BIRMAN, Patrícia, LEITE; Márcia Pereira; MACHADO, Carly; CARNEIRO Sandra de

Sá (orgs.). **Dispositivos Urbanos e Trama dos Viventes: ordens e resistências**. Rio de Janeiro: FGV/Faperj, 1, 2014, pp. 291-312.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TELLES, Vera. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil. In: CACCIA BAVA, Silvio. (Org.). **Programas de renda mínima no Brasil**. São Paulo, 1998. pp. 43-54.

WACQUANT, Loic. “Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente”. **Caderno CRH**, 25, 2012, pp. 505-518.